
**SUBSÍDIOS PARA A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
PARA FAZER FACE A SITUAÇÕES DE CRISE**

António d'Oliveira Baptista e Silva

SUBSÍDIOS PARA A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO PARA FAZER FACE A SITUAÇÕES DE CRISE (*)

SUMÁRIO

1. Introdução.
2. Introdução conceptual das componentes não militares da Defesa Nacional, o PCE.
3. As crises e a sua gestão.
4. A organização do Estado Português face às situações de crise.
5. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

O alargamento do conceito de defesa nacional, que as realidades impuseram durante e, especialmente, após a II GM, veio romper o conceito tradicional que, de há muitos séculos vinha identificando defesa nacional com defesa militar.

Este facto decorreu da tomada de consciência de que a defesa do moderno Estado-Nação tinha transbordado para áreas muito mais amplas e diversificadas do que a militar. Tal circunstância introduziu uma enorme complexidade na condução da defesa dos interesses nacionais, pela multiplicidade dos factores, agravada pela celeridade e interactividade com que os acontecimentos se passaram a desenvolver. Simultaneamente, a emergência do fenómeno nuclear veio introduzir na disputa política, quando levada às últimas consequências, o espectro apocalíptico, tornando a guerra um risco racionalmente inaceitável mas, apesar de tudo, sempre presente.

(*) Adaptação de uma comunicação feita pelo Coronel Tir. António d'Oliveira Baptista e Silva, em Madrid, em 26 de Junho de 1989, no âmbito das Jornadas IDN-CESEDEN.

A situação esboçada veio colocar novos e tremendos desafios ao Estado-Nação, unidade simbiótica, que não obstante o esvaziamento que tem sofrido em algumas áreas, nomeadamente o decorrente do aparecimento e valorização de outros actores da cena internacional, continua a ser a entidade social, política e jurídica privilegiada na representação e satisfação das aspirações do grupo social constituído em Nação.

Como decorrência do que referimos às duas situações tradicionais de paz ou guerra veio juntar-se uma terceira, mediata para uns, omnipresente para outros, denominada de crise ou também de situação de paz-guerra ou de nem-paz-nem-guerra.

Para gerir todas estas situações, de importância e complexidade acrescidas, com a eficácia desejada, tiveram de se configurar quadros mentais e jurídicos específicos que constituíssem a matriz institucional e operacional em que o Estado actua. Passou assim a considerar-se os quadros normal, de excepção e de guerra, podendo ainda o de excepção decompor-se em emergência e sítio e o normal ter uma franja menos normal que alguns chamam de «em guarda» e outros de «alerta».

A aumentar a complexidade das situações que se podem perfilar veio juntar-se a enorme diversidade das ameaças, da sua tipologia, origem e local onde se materializam. É assim que se fala não só de defesa nacional como de defesa ou segurança interna, de defesa militar e defesa civil, de ameaças externas e internas, de ameaças directas e indirectas.

A abordagem desta realidade requer, uma nova filosofia para o exercício da autoridade do Estado e suas responsabilidades, o levantamento de órgãos de conselho e decisão e de estruturas operacionais alicerçadas numa adequada panóplia legislativa.

Só assim se assegura a legalidade e a execução, congregando, articulando e controlando meios humanos e materiais colocados ao serviço de uma vontade anímica colectiva que há que preservar, fortalecer e alimentar por ser a génese insubstituível de toda e qualquer acção.

Circunscrevendo-nos ao âmbito da defesa nacional, entendida no sentido global, verifica-se que as acções que dela decorrem, para esconjurar as diversas ameaças que lhe compete enfrentar, se agrupam em acções não militares e militares podendo as primeiras decompor-se nas que se destinam a apoiar e possibilitar as acções militares (apoio e sustentação da força) e as que estão orientadas para o fortalecimento anímico da Nação e institucional do Estado,

garantindo a existência e perenidade desta e a manutenção e operacionalidade deste.

Após estes considerandos iremos desenvolver o tema da seguinte forma:

- INTRODUÇÃO CONCEPTUAL ÀS COMPONENTES NÃO MILITARES DA DEFESA NACIONAL, O PCE.
- AS CRISES E A SUA GESTÃO.
- A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS FACE A SITUAÇÕES DE CRISE.
- CONCLUSÕES.

Procura-se assim reflectir sobre as componentes não militares da defesa nacional, delimitando o seu âmbito, evidenciando os fluxos entre estas e a defesa nacional e a defesa militar, e contribuir para explorar formas de, em todas as circunstâncias e em permanência, maximizar o potencial nacional para atingir e sustentar os objectivos nacionais.

2. INTRODUÇÃO CONCEPTUAL ÀS COMPONENTES NÃO MILITARES DA DEFESA NACIONAL, O PCE

a. O conceito e a sua divisão

Muitas são as formas como podem ser inventariadas, materializadas e articuladas as componentes não militares da defesa.

Variam de país para país de acordo com a carga histórica das suas instituições, o sistema político, o seu posicionamento na cena internacional, a sua dimensão e potencial, os circunstancialismos conjunturais e o passado recente. As soluções encontradas são por isso peculiares ancoradas em razões, polifacetadas, complexas, regendo-se pelo racional das ciências sociais.

Uma análise das soluções já encontradas, o entendimento das razões profundas que as determinaram permita ao político, ao dirigente e ao legislador encontrar as vias correctas para solucionar cada caso, evitando muitos erros e omissões cuja despistagem, por outras vias, seria extremamente moroso ou mesmo incomportável.

Procura-se abarcar, no âmbito da defesa nacional, todas as componentes que, embora contribuam directa ou indirectamente para a defesa militar,

não fazem parte das Forças Armadas nem dos seus órgãos de apoio. Em termos funcionais as componentes não militares de defesa têm duas finalidades concorrentes:

- FORTALECER, PROTEGER, SUSTENTAR E DEFENDER O ESTADO E A NAÇÃO;
- APOIAR E SUSTENTAR AS FORÇAS ARMADAS.

Estas finalidades podem ser atingidas desenvolvendo acções de forma mais ou menos ampla e integrada consoante as circunstâncias e as opções tomadas. Daí o termo de componentes não militares que estamos seguindo e não um outro, que por vezes se utiliza, de defesa civil, porque assim podemos cobrir todas as acções possíveis.

Em qualquer circunstância nunca podemos deixar de ter em consideração as ligações, directas, indirectas ou às vezes difusas, que sempre existem com a defesa militar que se costumam materializar pelo que se designa por «cooperação civil-militar».

Abarcam as componentes não militares da defesa nacional um conjunto muito amplo de áreas, estruturas, meios e acções que planeadas, preparadas e treinadas em tempo de paz, são progressiva ou instantaneamente desenvolvidas em situação de crise ou guerra para o que têm de dispor de uma elevada capacidade reactiva.

O ponto fulcral, definidor da expressão das componentes não militares da defesa, é o conceito de Defesa Nacional adoptado porque dele decorrem não só a delimitação e tipologia das acções como as circunstâncias e áreas em que se desenvolvem. Não é pois nunca demais salientar a importância do entendimento que se tem da defesa nacional, pois que uma concepção e percepção errada, por defeito ou por excesso, é o ponto de partida, irreversível, para um sem-número de equívocos que fragiliza, quando não torna perfeitamente inoperativo todo o edifício em torno dele levantado, quer civil quer militar, para defender a Nação. Por outro lado temos de ter presente que um conceito de defesa nacional desajustado é muito pior do que não ter nenhum, pois que institucionaliza a ineficácia e, pior, transmite um falso sentimento de segurança.

Na decorrência do conceito adoptado, assim as componentes não militares têm um desenvolvimento alargado, global, limitado ou restrito com as possíveis nuances intermédias.

Teremos de ter ainda presente que é através destas acções que se completa a materialização da vontade de um povo defender o seu projecto colectivo e se consegue a unidade de esforços no espaço e no tempo indispensável, para frontalizar toda e qualquer ameaça aos mais profundos interesses nacionais.

b. Um conceito restrito das componentes não militares da defesa

O conceito restrito das componentes não militares da defesa considera-se ultrapassado na medida em que corresponde ao conceito restrito de defesa nacional que quase se identifica com a defesa militar. Neste caso as componentes não militares confinam-se ao apoio e sustentação da componente militar complementada com algumas acções de protecção civil para minimizar o efeito das actividades do adversário sobre as populações e sobre o património.

Facilmente se constata que este conceito já não é operacional por estar completamente desadequado das realidades. Enunciámo-lo para evidenciar o que referimos e para, a partir dele, inventariar as acções que, tradicionalmente, com ele se costumam identificar. Inclui como referimos as tarefas de apoiar e de sustentar as Forças Armadas.

As áreas tradicionalmente incluídas nestas acções são as:

- DOS PRODUTOS ESSENCIAIS,
- DOS TRANSPORTES,
- DAS TELECOMUNICAÇÕES,
- DA PROTECÇÃO CIVIL,
- DA MÃO-DE-OBRA,

todas elas orientadas para o apoio e sustentação da força e ainda do enquadramento legislativo que possibilite a intensificação e adequação da produtividade, a regulação e condicionamento dos circuitos de distribuição, a preservação, reconstituição ou ampliação de infra-estruturas e a apropriação, mobilização ou requisição de pessoas e bens.

Embora todas as tarefas inventariadas solicitem um conjunto muito amplo de acções, estão muito longe de esgotar a participação civil na defesa nacional como se torna não só desejável como imperativo.

c. Um conceito amplo das componentes não militares da defesa

Actualmente a defesa nacional é entendida como um conjunto de acções políticas, sociais, económicas, culturais e, necessariamente, militares que suscita, em permanência, uma empenhada participação de todas as instituições e de todo o cidadão para enfrentar os diversos tipos de ameaça.

É, com a coordenação e integração de todas estas acções que se consegue otimizar todas as potencialidades nacionais. Quando qualquer país questiona esta realidade (por falta de entendimento, propósito deliberado decorrente de traumas ou tabus, ou pura e simplesmente por não conseguir a sua defesa desta forma), face às situações concretas, quando o conflito se agudiza e a confrontação se perfila, a vantagem estará, do lado do adversário, caso este adopte um conceito mais ajustado. Os exemplos são abundantes podendo recordar, muito recentemente, as guerras Israelo-Árabes e o conflito travado entre a Argentina e a Inglaterra nas Malvinas. Verifica-se que, hoje e sempre, os conflitos entre os Estados começam a decidir-se muito antes das batalhas, pela postura em tempo de paz, pelos conceitos adoptados, pelos meios em qualidade e quantidade aprontados e muito especialmente pela mentalidade, capacidade e vontades dos dirigentes e dirigidos.

É neste quadro mais amplo que a lista enunciada, no parágrafo anterior, terá de ser acrescentada, significativamente, estendendo-se a outras áreas passando a ter a seguinte configuração:

ÁREAS

POLÍTICA

- EXTERNA
- INTERNA
- ECONÓMICO-FINANCEIRA
- LEGISLATIVA

RECURSOS

- HUMANOS
- ALIMENTARES
- HÍDRICOS
- ENERGÉTICOS
- MATÉRIAS-PRIMAS
- TÉCNICO-CIENTÍFICOS

ÁREAS

TRANSPORTES

- TERRESTRES
- MARÍTIMOS
- AÉREOS

TELECOMUNICAÇÕES

- TELEFÓNICAS
- RÁDIO
- TELEVISÃO
- SATÉLITES

SAÚDE PÚBLICA

- ASSISTÊNCIA MÉDICA
- CONTROLO SANITÁRIO
- DESCONTAMINAÇÃO
- FUNERAIS

SERVIÇO DE INFORMAÇÕES

- ESTRATÉGICAS
- DEFESA
- INTERNA

SEGURANÇA INTERNA

- ORDEM PÚBLICA
- PROTECÇÃO DE PESSOAS E BENS
- CRIMINALIDADE (TERRORISMO)

PROTECÇÃO CIVIL

- PROTECÇÃO DE PESSOAS E BENS
- PROTECÇÃO DO AMBIENTE
- PROTECÇÃO DOS BENS CULTURAIS
- CONSTRUÇÃO DE ABRIGOS
- CONTROLO E MOVIMENTO DE REFUGIADOS
- SOCORRO E ASSISTÊNCIA
- AVISO E ALERTA

ÁREAS

ACÇÃO PSICOLÓGICA

- FORTALECIMENTO DA VONTADE NACIONAL
- PROPAGANDA
- CONTRAPROPAGANDA
- FORMAÇÃO DA OPINIÃO

INFORMAÇÃO PÚBLICA

- IMPRENSA
- RÁDIO
- TELEVISÃO
- OUTRAS FORMAS DE COMUNICAÇÃO

A simples inventariação formulada dá uma ideia da sua importância para sustentar e proteger o Estado e fortalecer e defender a Nação. Uma reflexão, mesmo superficial, permite detectar as vulnerabilidades que se criam e os riscos que se correm quando as acções inventariadas deixam de cobrir total ou parcialmente quaisquer das áreas enunciadas. Como todas as acções têm de se articular entre si e com a defesa militar, emerge a necessidade de dar uma muito especial atenção à cooperação civil-militar sem o que não serão atingidos os objectivos fixados superiormente pela política.

d. *A cooperação civil-militar*

O conceito global da defesa nacional só se materializa plenamente quando as acções não militares e as militares se articulam perfeitamente. A esta articulação, que envolve um conjunto de normas e procedimentos visando estabelecer o equilíbrio operacional de todas as estruturas nacionais para fazer face às situações de excepção, crise ou guerra, costuma chamar-se cooperação civil-militar.

Na base desta cooperação encontra-se a mentalidade capaz de gerar a indispensável vontade.

Esta cooperação tem de ser permanente, desenvolver-se a todos os níveis, estar preparada e ser treinada desde o tempo de paz. Procura, normalmente, no mínimo:

- ESTABELECE E PROMOVER AS MEDIDAS A TOMAR PELOS ÓRGÃOS SUPERIORES PARA DELEGAR AS SUAS COMPETÊNCIAS NOS ÓRGÃOS SUBORDINADOS SEMPRE QUE AS CIRCUNSTÂNCIAS O IMPONHAM;
- DEFINIR AS COMPETÊNCIAS DAS AUTORIDADES CIVIS E MILITARES AOS VÁRIOS NÍVEIS E NAS DIFERENTES SITUAÇÕES;
- EVITAR A IMPROVISACÃO, AS SOBREPOSIÇÕES E AS DEMORAS NA ACÇÃO;
- REDUZIR AO MÍNIMO AS INTERRUPÇÕES NA CADEIA HIERÁRQUICA;
- PERMITIR EFECTUAR UMA RÁPIDA E CORRECTA AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO;
- PROPICIAR UM MAIS RÁPIDO E EFICAZ EMPREGO DOS MEIOS DISPONÍVEIS COM A MAIOR ECONOMIA;
- NORMALIZAR OS PROCEDIMENTOS A ADOPTAR COMPATIBILIZANDO AS VÁRIAS ÁREAS DE ACTUAÇÃO;
- MELHORAR OS FLUXOS DE INFORMAÇÃO E A PREPARAÇÃO DE TODA A POPULAÇÃO PARA A SUA PARTICIPAÇÃO EFICAZ EM TODAS AS ACÇÕES DA DEFESA NACIONAL.

Para que a cooperação civil-militar seja um facto torna-se necessário que haja uma organização que satisfaça a esta necessidade em todas as circunstâncias, que se tenha um conhecimento permanente da situação, que todas as acções civis e militares sejam integradas e concorrentes, que esta cooperação seja preparada por medidas legislativas e estruturais, pela aquisição, em devido tempo, dos meios adequados e pelo treino do pessoal e dos órgãos, numa palavra, que a cooperação seja bivalente, flexível e eficaz.

A cooperação civil-militar deve abranger todos os sectores da defesa nacional, a nível estatal, das instituições públicas e privadas e contar com a participação de todos os cidadãos.

Para que esta articulação seja efectiva devem existir estruturas centrais, regionais e locais.

Este tipo de cooperação nos países da OTAN está especialmente orientado para prover à cooperação, que vimos referindo, entre as unidades da OTAN, estacionadas ou operando num dado país, e as autoridades nacionais do mesmo.

No âmbito da Aliança este conjunto de acções são designadas por «Civil-Military Cooperation» (CIMIC) e envolvem o conjunto de medidas e procedimentos acordados entre o Comando OTAN e as Autoridades Nacionais, em situações de paz, crise ou guerra, estabelecendo as relações entre as forças armadas da Aliança e os órgãos governamentais, a população civil e todas as demais entidades da zona em que as forças estão instaladas, ou nas quais se apoiam ou são empregues.

Para satisfazer estas necessidades são estabelecidos acordos que salvaguardam a soberania nacional, procurando simultaneamente otimizar, em caso de crise ou guerra, a utilização dos recursos civis e militares das duas partes e contribuindo simultaneamente, para potencializar a defesa do país aliado, mediante o apoio e assistência mútua.

e. O Planeamento Civil de Emergência (PCE)

Com a finalidade de materializar a condução e preparação da participação na defesa nacional aparece no âmbito político-económico o chamado planeamento civil de emergência que tem por objectivo preparar, desde o tempo de paz, e implementar em situações de crise ou guerra, normas que assegurem a sobrevivência do país e o apoio civil da retaguarda ao esforço militar.

As áreas envolvidas são especialmente as da produção alimentar, industrial e energética, as dos transportes, das telecomunicações e da protecção civil.

Para satisfazer às tarefas indicadas criam-se órgãos de planeamento e conselho que contribuem para a definição da política de planeamento civil de emergência e lhe dão forma. Estes órgãos contêm potencialidades de dinamização de todas as actividades não militares da defesa. Normalmente é criado um órgão nacional apoiado por comissões sectoriais. Esta estrutura do PCE cumpre simultaneamente as missões de âmbito

nacional e integra-se na estrutura OTAN correspondente ligando-se ao «Senior Civil Emergency Planning Committee» (SPCES) e aos seus comités (Boards) que por sua vez têm a ele ligados grupos de trabalho «ad hoc», cerca de quarenta, com representação nacional.

f. Conclusões

As actividades não militares de defesa agrupam vectores importantíssimos e indispensáveis para a materialização de uma defesa nacional consequente. Com o vector militar ou defesa militar constituem o sistema da defesa nacional, sistema interactivo de elevada complexidade, que potencializa todas as capacidades e minimiza todas as vulnerabilidades da Nação. Este sistema tem de ser preparado e treinado em tempo de paz e de ter uma capacidade muito elevada de resposta em situações de crise ou de guerra. A sua eficácia depende, primariamente, do conceito de defesa nacional adoptado e secundariamente, do entendimento que se tem da sua importância e também do empenho em assumir as responsabilidades dele decorrentes como expressão da consciência e vontade nacional. A situação difere substancialmente de país para país e em cada com a conjuntura, constatando-se que, na sua grande maioria, as actividades não militares de defesa não estão suficientemente desenvolvidas e a sua articulação com a componente militar é muito deficiente.

Considerando o que foi referido entende-se por prioritário conduzir, com toda a determinação, um continuado esforço de aperfeiçoamento da defesa nacional em todas as suas vertentes, nomeadamente na área das componentes não militares e da cooperação civil-militar.

Este esforço passa pela criação de uma mentalidade nova a todos os níveis, decorrente das responsabilidades institucionais, colectivas e individuais que a todos e cada um cabem.

Finalmente passa ainda pela dinamização do planeamento, pela implementação de legislação, pelo levantamento de estruturas e reunião dos meios indispensáveis.

Só assim a defesa nacional será uma autêntica defesa global, operativa e o garante da defesa dos superiores interesses do País e da sobrevivência nacional em todas as circunstâncias.

3. AS CRISES E A SUA GESTÃO

a. O fenómeno crise

A palavra crise desde a sua origem grega «KRINEIN», há centenas de anos, designando «perigo» e usada, preferencialmente, no âmbito da medicina para designar uma situação crítica, no caso perigo de vida, não individualizava uma situação peculiar consistente, foi apropriada pelas relações internacionais para caracterizar uma relação conflitual entre estados com peculiar potencialidade de perigosidade.

É, com o aumento exponencial dos custos humanos e materiais da guerra que, na actualidade, podem comportar a destruição total dos contendores e até da própria humanidade, que políticos e sociólogos se começaram a preocupar com o fenómeno guerra e com as formas de o evitar.

A guerra tinha deixado de ser uma questão do senhor da guerra, um meio de lavar a honra, uma forma quixotesca de dirimir qualquer conflito menor, para passar a ser um problema de sobrevivência colectiva pois que uma vez desencadeada ninguém pode prever a sua dimensão e consequências. E se, depois da I GM, ainda havia alguma dúvida, na II GM, o fenómeno nuclear, só por si pondo-lhe ponto final imediato, veio alertar os responsáveis e a opinião pública para a existência de uma realidade nova.

É assim que, entre a dicotomia histórica entre a paz e a guerra, começa a emergir a consciência da existência de um espaço novo de relevante importância para evitar a chegada ao conflito armado. Este espaço veio progressivamente ganhando forma e importância, acabando por se individualizar com o nome de «crise» suscitando hoje a atenção de políticos, pensadores e estrategos. A nova situação ainda está longe de ter atingido a maturidade, em termos conceptuais as opiniões divergem no que respeita à sua teorização, sistematização, âmbito e também no que concerne à sua gestão, manobra e conduta.

Nestes termos não existe uma definição de crise comumente aceite, cada autor privilegia as características que julga mais relevantes.

De entre as inúmeras existentes escolhemos a adoptada pelo Centro de Estudos Estratégicos da Universidade de Princeton por nos parecer muito conseguida e operativa. Este centro define crise como:

«QUALQUER MUDANÇA NO AMBIENTE INTERNO OU EXTERNO DE UM ESTADO PRODUZINDO NOS SEUS ÓRGÃOS DE DECISÃO, PERCEPÇÕES SIMULTÂNEAS DE TRÊS NATUREZAS: AMEAÇA A VALORES BÁSICOS, TEMPO LIMITADO PARA A RESPOSTA, PROBABILIDADE DE ENVOLVIMENTO EM HOSTILIDADES MILITARES.»

A crise configura portanto uma perturbação na vida do Estado e/ou nas relações normais entre actores em confronto com a existência de uma elevada probabilidade do emprego da força, decorrente da ameaça a valores fundamentais ou essenciais, pondo em causa a segurança nacional, surpreendendo, em grau mais ou menos elevado, os órgãos superiores do Estado e dando-lhe pouco tempo para a resposta. Situa-se indiscutivelmente no âmbito da defesa nacional.

Normalmente a crise desenvolve-se em três tempos:

- antes da crise ou «LIMIAR DA CRISE»;
- durante a crise ou situação de «CONFRONTAÇÃO»;
- o «FINAL DA CRISE» por passagem à situação de guerra ou por capitulação ou compromisso.

Um dos factores caracterizador de todo o processo da crise é o factor incerteza decorrente do desconhecimento das reais intenções do adversário, dos riscos que está disposto a correr, da deficiente percepção dos sinais que emite e das manobras de diversão, o «bluff», que está a fazer.

As crises podem, como verificamos, ser externas, também designadas por internacionais, e internas.

A crise interna decorre da luta pelo poder no interior do país e pode passar quanto à ameaça do uso da força, pela utilização legítima ou ilegítima das FA e não pode terminar pelo acordo das partes em conflito. Na maior parte das vezes a crise interna está relacionada com uma tensão internacional e vice-versa.

Para muitos actores existem somente crises internacionais, posição que não é linear mas que é perfilhada por Snyder, Deesing e Lucien Soirier. Parece-nos que a crise deve cobrir as duas realidades e estudada e teorizada nas duas perspectivas.

b. *A gestão das crises*

(1) *Conceito*

Configurada a situação de crise e atingida a radicalização das posições, perfilando-se com maior ou menor probabilidade a possibilidade de se chegar a um conflito armado há que utilizar todos os meios políticos, diplomáticos, económicos, psicológicos e militares para resolver o dilema e quebrar o impasse obtendo o máximo de vantagens possíveis com os menores custos, tendo sempre como limite evitar atingir o estado de guerra. Trata-se de um exercício extraordinariamente complexo e difícil em que qualquer erro, na avaliação da situação, pode conduzir a que se perca o controlo do processo e desencadear o que se pretende evitar, a guerra.

A resposta à crise é total e envolve todos os meios à disposição do Estado com a excepção de não ser possível utilizar, directamente, as Forças Armadas.

A gestão das crises implica uma preparação adequada seguida de uma manobra extremamente flexível e dinâmica, conduzida com toda a frieza, determinação e uma correcta administração do tempo. A manobra implica a prevenção, a intervenção controlada e a agudização ou o amortecimento, traduzidos nos diversos tempos expressos no conceito de manobra permanentemente actualizado.

(2) *A preparação*

É a fase que nos interessa analisar com toda a profundidade pois é antes da crise que se tem de, atempadamente, adoptar as medidas capazes de fazer face às necessidades da gestão de qualquer crise, nomeadamente o levantamento da legislação e das estruturas de decisão, de informações e operacionais. Nesta fase elaboram-se os planos de contingência e faz-se o acompanhamento, em permanência, da evolução da conjuntura interna e externa para se detectarem os sinais indicadores de uma possível crise, procurando reduzir o efeito da surpresa e tomar as medidas preparatórias adequadas.

As estruturas de decisão e gestão da crise devem situar-se ao mais alto nível político. A presidência do órgão superior da crise deve ser exercida pela entidade mais responsável da hierarquia do Estado e dispor, para o seu exercício, incontroversa legitimidade.

Os órgãos existentes ou a activar devem ter uma dimensão pequena e serem no menor número possível. O órgão superior costuma tomar a designação de «GABINETE DE CRISE».

A existência de legislação adequada que possibilite, rapidamente, da forma mais desejável, tomar decisões, desencadear acções, adoptar medidas, accionar o emprego de meios e estabelecer restrições, constitui um elemento imprescindível.

Torna-se também indispensável reduzir, ao estritamente necessário, os níveis intermédios de decisão, para reduzir ao mínimo os circuitos de comunicação e de decisão.

O Gabinete de Crise, embora reduzido ao mínimo, deve ser apoiado por todos os órgãos e serviços do Estado e ser assistido por órgãos de apoio próprios contando diversos especialistas nomeadamente nas áreas da informação pública e de acção psicológica, da simulação e dos jogos de guerra, das informações e dispor do apoio de bancos de dados.

O estabelecimento de comunicações directas, seguras e eficientes com amigos, aliados e possíveis adversários tornam-se indispensáveis. Nas medidas preparatórias toma especial relevância o chamado sistema de alerta nacional (SIALNAC), a capacidade de implementação das medidas nele estipuladas nas diversas situações e ainda o estabelecimento de uma rede de alerta.

Os órgãos de decisão, nomeadamente o gabinete de crise, devem dispor de salas de operações protegidas com acesso a todos os dados necessários, dispondo de sistemas de comando, controlo e de comunicações extremamente fiáveis e com elevada capacidade de sobrevivência. O estado-maior da crise, para apoiar a decisão superior, deve ter capacidade de fazer a correcta avaliação da situação, e de elaborar cenários possíveis face às atitudes do adversário, tomando em consideração o cálculo das vulnerabilidades e potencialidades.

É nesta fase que se ensaiam procedimentos, se detectam necessidades, se reúnem meios e se elaboram e ensaiam os planos de contingência, de acordo com hipóteses formuladas.

A fase de preparação, que antecede o desencadear da crise e que engloba o que se chama o limiar da crise, é fundamental pois que o desencadear da crise ou confrontação, na maior parte dos casos, perfila-se num período de tempo extremamente curto. Esta circunstância não permite fazer apelo, com sucesso, a medidas improvisadas pois estas conduzem sempre a lamentáveis desastres.

(3) *Conduta da manobra da crise*

Referimos algumas das principais condições que devem estar permanentemente reunidas para, na altura devida, se estar em condições de fazer a conduta da crise a qual tem muito de subjectivo e decorre não só da personalidade do chefe como da sua sensibilidade e capacidade da equipa que o apoia.

Costumam eleger-se como princípios da conduta estabelecer o risco máximo que se está disposto a correr e, em cada lance, ter em atenção os interesses a defender, minimizar os custos e, muito especialmente, evitar a guerra.

A conduta é a permanente opção entre uma série de dilemas, procurando-se paciente e discretamente levar o adversário a aceitar as soluções que mais se aproximem dos objectivos que nos propomos atingir.

Para que tal seja possível é imprescindível que não se criem situações de bloqueio pois só teriam como saída, no passo seguinte, ultrapassar o risco máximo estabelecido.

A confrontação das vontades é efectuada por declarações, demonstrações e sinais que procuram transmitir ao adversário mensagens que explicitem em cada tempo, nem sempre o que pretendemos realmente, mas antes uma imagem que o leve a ceder, ou, no mínimo, a aproximar-se sucessivamente de uma solução por nós aceitável. Quando no jogo em curso se torna necessário transmitir uma intenção firme há que tomar todas as precauções e certificarmos-nos de que o adversário a entendeu perfeitamente e em toda a sua extensão.

A monobra de crise deve evitar a todo o custo acções precipitadas, a administração do tempo e o sentido das oportunidades são elementos primordiais de manobra.

A componente militar deve constituir, pela forma como é utilizada, o principal meio de dissuasão de recurso à força pelo adversário e ter o cuidado de nunca ser, pelo contrário, um elemento catalizador do seu emprego. Em qualquer circunstância só se obtém credibilidade quando o adversário está convencido de que existe não só a força com um potencial efectivo, mas também a vontade não só do decisor como de toda a Nação de a utilizar, caso se torne necessário.

Como facilmente se deduz os factores psicológicos e o jogo das intenções têm um papel decisivo, devendo-se sempre procurar evitar situações que encurralem o adversário e em que este só tenha como saída a humilhação ou a guerra. O que se pretende é atingir a solução que desejamos por cedências mútuas, aparentes ou reais. O chefe ou os chefes responsáveis pela direcção da crise têm de ter nervos de aço e manter o controlo firme dos acontecimentos para evitar a escalada ou a desregulação da gestão da crise.

A monobra da crise é pois uma negociação contínua em que se combinam acções diplomáticas, económicas com o gesto militar. Obriga a uma comunicação permanente entre as partes, ao «bluff», a demonstração de força e as concessões. A monobra da crise é algo que foge a modelos preestabelecidos, em que predomina a instabilidade e o aleatório, caracterizada pela multiplicidade de formas que apresenta.

c. *Conclusões*

A crise é um fenómeno novo que se veio implantar entre a paz e a guerra, como resultante da tomada de consciência de criar um espaço em que se multiplicassem os esforços para evitar o cataclismo em que a guerra cada vez mais se constituiu.

Situação nova, fluida, com elevado grau de incerteza, de difícil conceptualização porque foge à racionalidade dos pensadores e dos seus teorizadores.

Requer uma postura mental muito específica e determina uma preparação prévia em meios humanos e materiais, em estruturas e determina a existência de uma legislação específica que lhe dê suporte.

Substitui-se à guerra, enquanto possível, constituindo um desafio à capacidade do Estado para resolver os conflitos por meios mais subtis e menos onerosos.

A sua manobra e conduta são complexas dado o largo espectro da diversidade das situações.

Sintetizando o referido o Coronel António Barrento apresenta na forma de decálogo das crises os seguintes mandamentos:

- 1 — Evitar se possível a guerra...
- 2 — Guardar ou conseguir, o mais rapidamente possível, a iniciativa para «comandar» a crise e evitar ser comandado.
- 3 — Estar informado, em permanência, para saber «o que» fazer, «onde» e «como»...
- 4 — Jogar nas intenções do adversário, mas o mais «cientificamente possível»... mas nunca esquecer as suas possibilidades.
- 5 — Obter, se possível, o consenso nacional e internacional, para intervir.
- 6 — Por uma questão de «Economia de Atitudes» e para uma maior flexibilidade de actuação, conduzir-se com «Progressividade».
- 7 — Toda a medida tomada deverá permitir dar um novo passo em frente ou um passo para a retaguarda.
- 8 — Não humilhar o adversário e deixar sempre uma porta aberta.
- 9 — Conseguir um «Comando Centralizado» para a manobra da crise.
- 10 — O sucesso da gestão da crise é um ganho para ambos os lados, o insucesso é a guerra.

4. A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS FACE ÀS SITUAÇÕES DE CRISE

a. Bases legais

Nos capítulos anteriores esboçamos a caracterização das crises, os requisitos indispensáveis para as enfrentar e as normas a respeitar. Vamos agora procurar analisar a situação portuguesa à luz do referido começando por inventariar a legislação existente a que se poderá fazer apelo para dar suporte legal à actuação do executivo em situações designadas de crise.

Consideramos como fundamental, na qual se encontra o suporte para actuar em caso de crise, a seguinte legislação:

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (CRP).
- LEI DA DEFESA NACIONAL E DAS FORÇAS ARMADAS, LEI N.º 28/82 DE 11 DEZ (LDNFA).
- LEI DA SEGURANÇA INTERNA, LEI N.º 20/87 DE 28 ABR (LSI).
- LEI DO REGIME DO ESTADO DE SÍTIO E DO ESTADO DE EMERGÊNCIA, LEI N.º 44/86 DE 30 SET (LRESE).
- CONSELHO NACIONAL DO PLANEAMENTO CIVIL DE EMERGÊNCIA, DEC.-LEI N.º 153/91 DE 23 ABR (CNPCE).
- LEI DO SERVIÇO MILITAR, LEI N.º 30/87 DE 7 JUL (LSM).
- REQUISICÃO CIVIL, DEC.-LEI N.º 637/74 DE 20 NOV (RC).
- SERVIÇO NACIONAL DE PROTECÇÃO CIVIL, DEC.-LEI N.º 510/80 DE 25 OUT; LEI N.º 113/91 DE 26 AGO (LEI DE BASES DA PROTECÇÃO CIVIL, A ENTRAR EM VIGOR COM A SUA REGULAMENTAÇÃO APÓS UM ANO DA SUA PUBLICAÇÃO).

Constituem ainda referências a ter em consideração:

- O CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, RESOLUÇÃO DO CM N.º 10/85 DE 31 JAN.
- LEI QUADRO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA, LEI N.º 30/84 DE 5 SET.
- LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL, DEC.-LEI N.º 46/88 DE 11 FEV.
- LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, DEC.-LEI N.º 55/87 DE 31 JAN.

Ao consultarmos esta legislação devemos situar-nos no âmbito da defesa nacional e, a esta luz, determinar as competências de entidades e órgãos, a composição destes e os procedimentos estabelecidos.

O conceito de defesa nacional adoptado e as delimitações que contém é um referencial que inspira, permanentemente, não só toda a legislação como enquadra os procedimentos.

Da consulta de toda a legislação verifica-se que, à semelhança do que se passa noutros países, não existe um normativo jurídico dirigido objectivamente à situação de crise, a própria expressão aparece episodicamente sem contemplar ou caracterizar uma situação individualizada.

Constata-se por outro lado a falta de alguma legislação, em fase adiantada de elaboração, que constitui peça fundamental de toda a arquitectura da crise, referimo-nos, objectivamente, à que crie um Sistema de Alerta Nacional e a que regule o Regime da Mobilização e da Requisição. Os circunstancialismos referidos e a natureza do estado democrático determinam a exploração de toda a legislação existente à luz do sentido mais amplo possível sem, de qualquer forma, ultrapassar o império da legalidade.

b. *Órgãos e estruturas*

(1) *A direcção superior política*

A direcção superior política da Nação em situação normal ou de guerra, únicas situações configuradas, é exercida, consoante as circunstâncias, em co-responsabilidade pelo Presidente da República (PR) e o Governo (GOV) ou pelo Presidente da República e pela Assembleia da República (AR). Na realidade torna-se necessário o concurso efectivo de pelo menos duas destas entidades para que uma determinada decisão possa ser tomada ou executada e para que a legislação seja promulgada.

A primeira associação, PR/GOV, está mais orientada para a execução, enquanto a segunda tem mais funções de natureza legislativa ou fiscalizadora, resultando desde já a importância do PR presente nas duas mas não aparecendo isolado.

Teremos de nos fixar no PR e no GOV, por ser neles que recaem as funções executivas.

O PR dispõe de um órgão superior de consulta, obrigatória ou eventual, o Conselho de Estado (CE) cuja composição integra membros por inerência e por qualidade ou representação no qual se incluem cinco cidadãos escolhidos pelo PR e outros cinco pela AR.

O Governo pode reunir-se em órgão colegial constituindo o Conselho de Ministros com competências deliberativas próprias da mais elevada importância na área executiva.

Existe ainda um órgão colegial da máxima importância histórica e institucional, o Conselho Superior da Defesa Nacional (CSDN), presidido pela PR com duas composições uma com funções de conselho e a outra, mais restrita, com competência administrativa, integra, essencialmente, os ministros mais importantes para a defesa e os chefes de Estado-Maior.

As funções deliberativas deste órgão revestem-se da maior importância constituindo-se na situação de guerra num quase «Gabinete de Guerra», só não a sendo em pleno por não poder receber delegação do Conselho de Ministros (CM) para o exercício das competências executivas do Governo (GOV).

Não estando institucionalizada a situação de crise não está, nem poderia estar, prevista a constituição de um «Gabinete de Crise» e muito menos os seus órgãos de apoio, nomeadamente um «Centro Nacional de Análise e Gestão de Crises» e demais órgãos de Estado-Maior.

(2) Do Gabinete de Crise

No limiar da crise a situação é quase normal, a condução da política de defesa é, naturalmente, da responsabilidade do Governo (GOV) dentro da sua competência de execução da política governamental (alínea *a*) do n.º 1 do Art.º 203.º da CRP).

Porém, o desenrolar dos acontecimentos poderá aconselhar a criação de um Conselho de Ministros especializado de forma informal ou formal. Este Conselho de Ministros (CM), especializado ou restrito, exercerá a competência que lhe foi atribuída por lei ou delegada pelo CM nos termos dos n.ºs 2 dos Art.ºs 187.º e 203.º da CRP.

A prática colhida, em outras circunstâncias e noutros países, aconselha que se constitua aquilo a que podemos chamar de «Gabinete Nuclear da Crise», expressão mais reduzida do Gabinete em torno do qual, por adição, consoante as circunstâncias, se vão gerando os órgãos de decisão mais complexos.

Este Gabinete Nuclear da Crise será constituído pelos:

- PRIMEIRO-MINISTRO (que preside),
- VICE-PRIMEIRO(s)-MINISTRO(s) (se houver),
- MINISTRO DA DEFESA,
- MINISTRO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS,
- MINISTRO DAS FINANÇAS,
- MINISTRO DAS OBRAS PÚBLICAS E TRANSPORTES,

e secretariado pelo:

- SECRETÁRIO DE ESTADO DO CONSELHO DE MINISTROS.

É o patamar mais baixo com elevada capacidade de fazer a análise, seguimento e gestão da crise.

Apoia-se na legislação normal existente e, se necessário, poderá ser, através da lei, estatuído como Conselho de Ministros especializado com competências próprias ou delegadas. Cobre as áreas principais envolvidas na conduta da crise.

O PR é mantido ao corrente da situação através dos encontros normais com o PM.

A situação pode porém aconselhar um maior envolvimento ou co-responsabilização do PR. Neste caso ao abrigo da alínea i) do Art.º 136.º da CRP o PR pode, a convite do PM, presidir ao Conselho de Ministros sem fazer referência à sua composição.

Poderão ser chamados a participar outros ministros, caso se julgue necessário para o tratamento de crise, e mesmo alguns Secretários de Estado.

Até aqui a legislação é a corrente e a AR não promulgou nenhuma legislação de excepção. Os actos do Governo são apreciados nos termos da alínea a) do Art.º 165.º e pode votar moções de confiança ou de censura nos termos da alínea e) do Art.º 166.º, ambos da CRP. Estas composições do Conselho de Ministros beneficiam dos órgãos de conselho dos seus membros, que dão um apoio inestimável à análise da situação e à tomada das decisões, dos quais salientaremos:

- O CONSELHO DE ESTADO (sempre que o PR presida),
- O CONSELHO NACIONAL DO PLANEAMENTO CIVIL DE EMERGÊNCIA (PM e MDN),

- O CONSELHO SUPERIOR MILITAR (MDN),
- O CONSELHO DE CHEFES DE ESTADO-MAIOR (MDN),

e ainda:

- O CONSELHO SUPERIOR DE INFORMAÇÕES,
- O CONSELHO SUPERIOR DE SEGURANÇA INTERNA (MAI),
- O GABINETE COORDENADOR DE SEGURANÇA (MAI),
- O CONSELHO SUPERIOR DE PROTECÇÃO CIVIL (MAI),

quando o Ministro da Administração Interna participe.

O Conselho Superior da Defesa Nacional (CSDN) pode reunir, eventualmente, para ser ouvido ou chamado a pronunciar-se sobre questões pontuais que lhe sejam postas quando convocado pela PR, por iniciativa própria ou a pedido do PM, nos termos do n.º 6 do Art.º 46.º do LDN.

Poderá assim emitir parceres nos termos da alínea l) do n.º 1 do Art.º 47.º do LDN, mesmo em situação normal que, no âmbito de crise, contribuam para os trabalhos dos Gabinetes anteriormente referidos.

Neste quadro, a legislação existente ainda possibilita, realizar exercícios e manobras militares por simples despacho do Ministro da Defesa Nacional nos termos do n.º 2 do Art.º 44.º do LDN e caso se torne necessário, ouvindo o Conselho Superior Militar, o mesmo ministro pode convocar, por portaria, até seis classes na disponibilidade por tempo indeterminado, enquanto se mantiver o perigo de «agressão iminente por forças estrangeiras» e não tenha sido decretada a mobilização, nos termos da alínea l) do n.º 1 do Art.º 28.º da LSM. Porém, caso a crise atinja uma fase de confrontação em que as medidas até aqui referidas sejam insuficientes ou através delas não se consiga transmitir ao adversário os sinais desejados pode recorrer-se ao patamar seguinte em que já se faz apelo aos estados de excepção, nomeadamente de emergência e de sítio.

Quando, com a autorização da AR, o PR declara quaisquer dos estados de excepção, extensivos a todo o território nacional, o Conselho Superior de Defesa Nacional mantém-se em sessão permanente e

podem ser tomadas as medidas adequadas à gestão da crise, constantes do texto da própria declaração nos termos do n.º 1 do Art. 18.º da LRESE.

Este Conselho pode ter duas composições consoante funcione como órgão de conselho ou com funções administrativas.

Embora seja um Conselho da mais elevada hierarquia e composição não é, na realidade, um órgão por excelência para a condução de crises embora, como deliberativo, tenha responsabilidades próprias. Esta circunstância pode criar, para pessoas menos avisadas, alguma ambiguidade pois o órgão executivo, nos termos da CRP, é o Governo, competindo ao Primeiro-Ministro dirigir a política geral e informar o PR sobre a condução da política interna e externa do país nos termos da alínea c) do n.º 1 do Art.º 204.º da CRP. Verifica-se ainda a circunstância de o CSDN ser um órgão presidido pelo PR e constituído, essencialmente, por um Conselho de Ministros especializado ao qual se junta o Conselho de Chefes de Estado-Maior, sendo ainda, quando órgão consultivo, enriquecido pelos Ministros da República e Presidentes dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira e também por dois deputados à AR por ela eleitos.

Os seus pareceres e deliberações, como decorrência real da sua composição não podem deixar de ter um grande peso decisório, embora, juridicamente, por vezes, os assuntos recaiam, na competência de outro órgão o Conselho de Ministros, o Governo, ou entidade o Primeiro-Ministro.

Circunstâncias haverá porém em que, dado o seu peso e as limitações das suas reais competências executivas, não seja o órgão indicado para apoiar a conduta da crise.

Acresce a circunstância de que poderá ter, ao declarar-se o estado de emergência ou de sítio, de não os tornar extensivos a todo o território nacional.

Julgo poder concluir, após a que se referiu, face ao enorme leque de possibilidades e necessidades, que o «Gabinete da Crise» a levantar deverá estar relacionada com a natureza, especificidade de cada caso, com a manobra escolhida, níveis estabelecidos, ritmo que se pretende seguir, tempo disponível e muito especialmente da

concertação permanente entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, figuras institucionalmente simbióticas em todo o processo da crise. Embora o Gabinete de Crise, por motivos de operatividade e eficácia deva ser sempre o mais reduzido possível, qualquer que ele seja pode sempre ouvir a opinião e pareceres das personalidades e órgãos que tiver por necessário.

(3) *Dos Órgãos de Apoio*

Os principais órgãos de apoio são, naturalmente, os conselhos que referimos anteriormente e todos os demais gabinetes, ministérios e seus serviços dependentes dos membros que constituam o gabinete. O secretariado deve ser o do Conselho de Ministros sobre a direcção do Secretário de Estado do CM reforçado com os elementos julgados necessários de outros ministérios.

Desempenham um papel próprio que lhe está legalmente atribuído o Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência e o Ministério da Defesa Nacional este através da sua Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional que tem como missão prestar apoio técnico e administrativo ao CSDN e ao Primeiro-Ministro nos termos da alínea *h*) do n.º 2 do Art.º 1.º da DO do MDN.

(4) *Das estruturas*

As estruturas englobam normalmente as instalações e as comunicações. Presentemente encontram-se em estudo as instalações próprias e o reforço dos sistemas de comunicações existentes.

Terão de ser consideradas as instalações principais e pelo menos duas alternativas o que leva a considerar a existência de três centros de comando e controlo com os seus órgãos próprios de decisão a nível nacional, garantindo, em todas as circunstâncias, o exercício da autoridade de Estado e a Sobrevivência da Nação.

As estruturas militares e das Forças de Segurança existentes, satisfazem às necessidades mais prementes mas torna-se indispensável dispor, o mais rapidamente possível, de estruturas próprias.

Os estudos em curso procuram estabelecer os requisitos e determinar as necessidades para estabelecer sistemas de comando, controlo e de comunicações com elevado grau de fiabilidade, redundância, segurança

e sobrevivência. Integrarão as tecnologias mais avançadas nomeadamente no âmbito dos chamados sistemas integrados de transmissões, do tratamento da informação, do apoio à decisão com o indispensável apoio da informática. Além dos sistemas próprios procura-se que todos os sistemas civis e militares sejam integráveis possibilitando, em todas as circunstâncias, o indispensável apoio à decisão, a sua difusão e acompanhamento a nível político-governativo, da defesa nacional e militar.

As carências relativas que se verificam nesta área são amplamente compensadas pela evolução que se está a verificar no sector com a introdução de novas tecnologias que determinarão, a curto prazo, a substituição de todos os meios existentes.

Em certa medida esta vulnerabilidade constitui uma potencialidade que permitirá vir a dispor, dentro de pouco tempo, de estruturas adequadas e modernas.

5. CONCLUSÕES

O conceito de defesa nacional, entendido de forma global, integrando um diversificado número de acções, desenvolvidas de forma integrada e sistémica, única forma de frontalizar as ameaças que se perfilam hoje contra o Estado-Nação é uma realidade nova que emergiu na segunda metade deste século e constitui a base de partida e deve impregnar todos os raciocínios e atitudes.

Só por si determina uma postura e mentalidade novas, não só ao nível da direcção superior do Estado, como um entendimento e responsabilidades acrescidas ao nível de todos os membros da sociedade.

É que a defesa nacional passou a exercer-se em permanência, em todas as circunstâncias e engloba todas as actividades e potencialidades nacionais.

Para que a defesa nacional seja eficaz torna-se indispensável que constitua um sistema que integre e articule todas as acções possíveis nas mais diversas circunstâncias.

Torna-se indispensável uma perfeita articulação entre as clássicas acções militares e as não militares, não só em situação de conflito como na situação dita normal.

Se a componente militar da defesa encontra a razão da sua existência, ao longo da história da humanidade, na necessidade de prover a esta necessidade, o mesmo não se poderá dizer das componentes não militares que só recentemente atingiram a indiscutível importância que hoje se lhe reconhece.

Daí que a materialização da utilização de todas as capacidades da Nação nas acções de defesa nacional requeiram um tratamento, novo e especial, a todos os níveis.

Toma assim especial relevância a interacção entre todos os componentes, que por vezes, fazendo apelo às duas ordens de componentes, militares e não militares, se costuma designar por cooperação civil-militar. Esta cooperação potencializa todas as capacidades disponíveis e deve funcionar em todas as situações e nos dois sentidos.

Na maioria dos países, as actividades ditas não militares da defesa e aquilo a que se chama cooperação civil-militar, não são suficientemente valorizadas e desenvolvidas. Torna-se pois necessário, da parte dos responsáveis, uma especial atenção para estas áreas.

Uma defesa nacional requer, antes de tudo, para ser eficiente, uma mentalidade e entendimento adequados às novas realidades e determina o levantamento da indispensável legislação, dos meios humanos e materiais indispensáveis e do desenvolvimento de um sem-número de acções de planeamento, de formação e de treino.

Só assim se poderá materializar uma defesa nacional global eficiente, capaz de garantir, em permanência e em todas as circunstâncias, os superiores interesses nacionais e por vezes a própria sobrevivência da Nação.

A dimensão apocalíptica que assumiu o fenómeno guerra, mormente com a emergência de fenómeno nuclear, levou a que, todos os responsáveis, nomeadamente os políticos, se passassem a preocupar em evitar o seu desencadear recorrendo a todas as medidas cautelares possíveis.

Esta forte tomada de consciência levou a que, progressivamente, começasse a tomar individualidade própria, no fluir das relações interestados, um espaço de pré-guerra em que a situação já não pode, com propriedade, chamar-se de normal.

É esta situação nova, que delimita o período em que, pela percepção do perigo de se poder desembocar numa situação de guerra, são intensificadas a atenção e o cuidado em todas as atitudes para a evitar, que se passou a designar por «crise».

O conceito de crise, por recente, ainda não está suficientemente adquirido mas, de qualquer forma, procura sempre abarcar as situações em que a guerra ainda pode ser evitada, procurando dirimir o conflito por formas menos onerosas.

Requer, a nível político, uma capacidade e flexibilidade acrescidas, apoiadas em legislação, estruturas e órgãos adequados. Procura-se, em democracia, compatibilizar a legalidade com a necessidade de uma elevada e centralizada capacidade de decisão em tempo, por norma, muito reduzido.

A teoria e a prática da gestão da chamada crise apoiam-se num conjunto complexo de regras e procedimentos que há que respeitar e seguir com toda a determinação mas que não conseguem reduzir o que de incerteza e aleatório contém esta situação. Para gerir a crise requerem-se órgãos próprios, nomeadamente centros de acompanhamento da crise e gabinetes de crise, com elevada capacidade operacional e treino específico.

A comunicação entre as partes é requisito indispensável, recorrendo-se a todos os meios, menos ao uso da força limite que, se ultrapassado, conduz à guerra, situação que se pretende evitar dentro de limites prévia e rigorosamente estabelecidos. Por cedências reais ou aparentes procura-se conseguir os nossos objectivos com o menor custo possível. A manobra de crise é um acto pragmático e de inteligência não se pretende a vitória, pois que os dois adversários ganham, e o ganho é o não terem chegado à guerra. A nova situação alcançada, sempre diferente da anterior ao eclodir da crise, deve satisfazer, no essencial, as duas partes.

A legislação portuguesa não contempla a situação de crise conforme ela se configura modernamente, porém o cotejo de toda a legislação fundamental, feita à luz dos conceitos que enformam a crise, permite encontrar os instrumentos legais para gerar os órgãos necessários para a sua gestão e ainda possibilitar-lhe a indispensável operacionalidade.

A legislação mais significativa é a Constituição da República Portuguesa e a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas e toda a que delas decorre.

O núcleo gerador do «Gabinete de Crise» tem de ser o Governo organizado em Conselho de Ministros especializado ou restrito. O Presidente da República pode, por iniciativa própria ou a solicitação do Primeiro-Ministro, intervir directa e indirectamente sendo sempre uma peça fundamental e da mais elevada responsabilidade na condução e gestão das crises, daí a necessidade da existência do que chamamos «uma simbiose institucional» PR-PM.

Como órgão de conselho verificamos que uma das peças de grande importância é o Conselho Superior de Defesa Nacional e que podemos considerar como úteis o Conselho Superior Militar e o Conselho de Chefes de Estado-Maior.

Outro instrumento legal da máxima importância é a Lei do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, através do qual se poderá fazer apelo a medidas mais profundas, ditas de excepção, declarando o estado de sítio ou de emergência em todo ou em parte do território nacional.

A falha mais significativa é a falta de legislação sobre o Sistema de Alerta Nacional e a regulamentação do Regime de Mobilização e Requisição que se encontram em fase de elaboração.

Quanto às estruturas físicas de instalações e de sistemas de Comando, Controlo, Comunicações e Informações, apoiados em bases de dados e aproveitando todas as potencialidades informáticas, é que se notam algumas lacunas, decorrendo estudos aprofundados e recorrendo-se à utilização dos privativos das Forças Armadas e Forças de Segurança.

Parece pois que existem meios, informação, doutrina e sensibilidade que permitirão uma reacção adequada para responder às situações de crise a nível estatal, embora se reconheça que os estudos em curso devem ser rapidamente finalizados e as lacunas detectadas, eliminadas.

António d' Oliveira Baptista e Silva

Coronel Tir.
Assessor do IDN